Bijlage 1

Plan van Aanpak

Monitor en Evaluatie

Participatiewet

november 2013

Inhoud

Plan van aanpak voor de monitor en de evaluatie van de Participatiewet en het akkoord over extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking.

De Tweede Kamer heeft bij de bespreking van de contourenbrief van de Participatiewet (TK 29817 nr. 98) en de hoofdlijnenbrief (TK 33566/29817 nr. 55) verzocht om meerdere zaken te monitoren. In het wetsvoorstel is ook een evaluatiebepaling opgenomen.
Het onderhavige plan betreft het monitoren van de Participatiewet en de afspraak over extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking uit het sociaal akkoord van 11 april 2013, omdat deze zeer nauw met de Participatiewet is verbonden.

Het plan beschrijft op hoofdlijnen welke uitvraag noodzakelijk is, en welke rapportages de Tweede Kamer zal ontvangen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt in kwantitatieve monitors en de evaluatie. Het plan van aanpak gaat uit van de informatiebehoefte van de Tweede Kamer en de verantwoordelijkheid van de minister van SZW, en houdt tevens rekening met de belasting van gemeenten en UWV bij de uitvoering van de in het plan beschreven monitors en onderzoeken.

Het plan wordt in het voorjaar van 2014 verder uitgewerkt in overleg met alle betrokkenen. Bij de uitwerking van de monitor zal ook verbinding gelegd worden met de monitor van het brede sociale domein die de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft aangekondigd (zie decentralisatiebrief van 19 februari 2013[1]). Deze laatste monitor is nog in ontwikkeling. Gemeenschappelijke elementen van de decentralisaties in het sociale domein en van de invoering van passend onderwijs zijn het bevorderen van een integrale aanpak gericht op mensen met meervoudige problemen op lokaal niveau door het overhevelen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden aan gemeenten met extra aandacht voor preventie en zelfredzaamheid van burgers. In de concrete uitwerking van de monitor van de Participatiewet en van de afspraak over extra banen wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de informatiebehoefte met betrekking tot het gehele sociale domein. Daarmee levert de monitor van de Participatiewet en de afspraak over extra banen een bijdrage aan de monitor van het brede sociale domein en worden de administratieve lasten van gemeenten beperkt.

1 Doelen Participatiewet

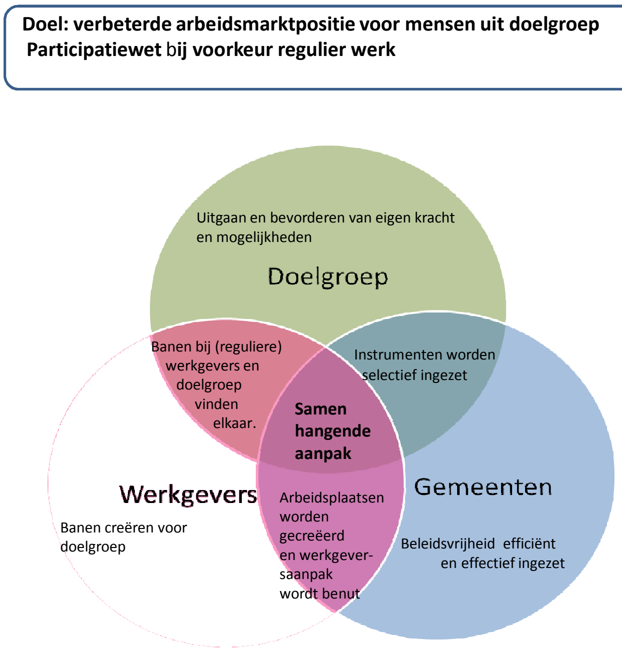
Het kabinet streeft een inclusieve arbeidsmarkt na. Dat is een arbeidsmarkt waarin ook plaats is voor mensen met een arbeidsbeperking. De doelstelling van de Participatiewet is om mensen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden, bij voorkeur naar regulier werk. De doelgroep van de Participatiewet bestaat uit mensen die zijn aangewezen op, al dan niet tijdelijke, ondersteuning om in hun bestaan te voorzien en/of om aan het werk te komen. Dat zijn:

1. mensen die nu bijstand op grond van de WWB krijgen;
2. mensen die niet meer kunnen instromen in Wajong en Wsw (mits ze aan voorwaarden van de Participatiewet voldoen);
3. mensen uit de oWajong en nWajong, van wie is vastgesteld dat zij over duurzaam arbeidsvermogen beschikken en door UWV zijn overgedragen aan gemeenten;
4. mensen met een uitkering op grond van de IOAW, IOAZ of Anw;
5. niet uitkeringsgerechtigden die ondersteuning nodig hebben.

De meerwaarde van het sociaal akkoord is dat de sociale partners zich hebben verbonden aan de doelstelling om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen. Dit brengt het realiseren van de ruimere doelstelling van de Participatiewet om zo veel mogelijk mensen te laten participeren dichterbij.

[1] Kamerstukken II, 2012/2013, nr. 59

De onderstaande figuur geeft weer wat hiervoor nodig is; wat wordt van gemeenten, werkgevers en de doelgroep verwacht om de gewenste resultaten te bereiken. In essentie zijn dit de tussendoelen die de Participatiewet nastreeft.



Met de Participatiewet voert de regering het principe van één regeling consequent door voor iedereen die in staat is om te werken, ook de mensen met een arbeidsbeperking, die daarvoor aangewezen zijn op ondersteuning. De kern van de Participatiewet is om drie bestaande regelingen (WWB, Wsw en Wajong) op te nemen in één regeling, met als doel mensen met arbeidsvermogen naar regulier werk toe te leiden. Gemeenten krijgen daarvoor meer instrumenten tot hun beschikking. Gemeenten bepalen, gegeven de wettelijke kaders, wie voor welke ondersteuning in aanmerking komt en ontvangen een integraal budget. Zij zijn daardoor beter in staat om een integrale, efficiënte en effectieve aanpak van arbeidstoeleiding van mensen met een arbeidsbeperking te organiseren. Voor de doelgroep van de Participatiewet zijn/komen instrumenten ter beschikking als (structurele) loonkostensubsidie, no-risk polis, werkvoorzieningen en de voorziening beschut werk. In het sociaal akkoord zijn afspraken gemaakt over extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking. De regering bereidt een wettelijk quotum voor in een quotumwet, dat in werking treedt als werkgevers minder banen realiseren dan is afgesproken in het sociaal akkoord.

2. Kaders

Verantwoordelijkheidsverdeling Rijk/gemeenten
De Participatiewet is een regeling die in medebewind wordt uitgevoerd. De Tweede Kamer, Kabinet en gemeenten hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid waarbij iedere organisatie vanuit de eigen verantwoordelijkheid een rol speelt.

Gemeenten hebben de vrijheid om taken, binnen de gestelde wettelijke regels, naar eigen inzicht in te vullen en uit te voeren. De gemeenteraad stelt daarbij de kaders en controleert. Het college

van B&W voert het door de raad vastgestelde beleid uit en legt verantwoording af over het gevoerde beleid en de bereikte resultaten aan de gemeenteraad (horizontale verantwoording).
Om deze rol goed in te kunnen vullen is ook op lokaal niveau goede informatie nodig. SZW levert hieraan een bijdrage met de Kernkaart. Met de Kernkaart kunnen gemeenten zich snel op hoofdlijnen vergelijken met andere (groepen van) gemeenten. De individuele gemeente legt geen verantwoording af over de bereikte resultaten aan het Rijk. Er is geen sprake van individueel toezicht op het handelen van de gemeente.

De minister van SZW is verantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel. Deze verantwoordelijkheid brengt met zich mee dat de minister zich een landelijk beeld vormt over het functioneren van het stelsel en of dit bijdraagt aan het realiseren van de beoogde doelstellingen. Het landelijk beeld wordt verkregen via monitoring en evaluatie. Om dat vast te kunnen stellen, is informatie ten behoeve van monitoring en evaluatie nodig. Voor de uitvoering van de Participatiewet dient daarom een monitoringsysteem te worden ontwikkeld. Gemeenten leveren daarbij de noodzakelijke informatie aan. Daarbij is er verschil of het financiële of niet-financiële informatie betreft:

- Financiële informatie
  Voor financiële informatie geldt dat het kabinet en gemeenten een afgesproken systematiek hanteren (SiSa[2] en IV3[3]) om adequate financiële informatie te leveren, voor beleid, het toezicht en de stelselverantwoordelijkheid. Deze informatie is dezelfde als die gemeenteraden zelf gebruiken voor bijvoorbeeld de jaarrekening van de gemeente. Er wordt geen andere specificatie gevraagd. De reguliere (accountants)controle volstaat. De Rijksoverheid vraagt niet via een andere weg om verantwoording en voert zelf niet nog een aparte controle uit.

  De minister van Binnenlandse Zaken heeft de Tweede Kamer in zijn brief van 9 oktober 2013[4] geïnformeerd over de vormgeving van een sociaal deelfonds binnen het gemeentefonds. In dit sociaal deelfonds komen onder andere de huidige budgetten van het Werk-deel WWB, de Wsw en het budget dat wordt overgedragen door UWV in verband met de overdracht van de re-integratieverantwoordelijkheid van Wajongers met arbeidsvermogen. Het Inkomensdeel van de WWB (met inbegrip van de te verstrekken loonkostensubsidies) wordt niet toegevoegd aan het sociaal deelfonds. De financiële informatie met betrekking tot het I-deel WWB blijft gebaseerd op Sisa. De financiële informatie met betrekking tot het sociaal deelfonds zal gebaseerd worden op IV3.
- Niet-financiële informatie
  Dit is de informatie die noodzakelijk en passend is bij de verantwoordelijkheid van het Kabinet en de Tweede Kamer. Bij een gedecentraliseerde uitvoering van wetten hoort naast grote beleidsvrijheid voor de gemeente ook een beperkte rapportagelast van gemeenten aan het Rijk. De minister krijgt in verband met zijn systeemverantwoordelijkheid informatie over de ondersteuning die gemeenten bieden en wat de resultaten daarvan zijn. De kaders van Interbestuurlijke informatievoorziening (IBI) zijn leidend voor de inrichting van de uitvraag bij gemeenten.

Spelregels Interbestuurlijke Informatievoorziening
De spelregels IBI bepalen het interbestuurlijke informatieverkeer tussen het Rijk en decentrale overheden en gelden voor alle informatiestromen tussen Rijk, provincies en gemeenten.
De spelregels dienen tot het inrichten van een transparant en interactief proces; de juiste informatie om de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk waar te kunnen maken en de minste belasting voor gemeenten. Zo dient er bij nieuw beleid tijdig overleg te zijn tussen de betrokken

---

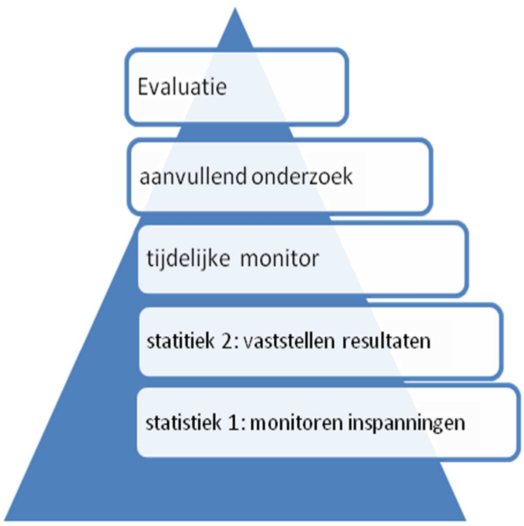
[2] SiSa = Single information Single Audit
[3] IV3= Informatie voor Derden is een informatiesysteem dat bepaalt welke financiële informatie gemeenten verstrekken.
[4] Tweede Kamer vergaderjaar 2013-2014, 33 750 VII nr 9

medeoverheden over de informatiebehoefte en minimaal drie maanden implementatietijd. Bij dit overleg wordt invulling gegeven aan het uitgangspunt dat er alleen informatie wordt uitgevraagd die noodzakelijk is, en dat deze informatie op de minst belastende wijze wordt verzameld.

3. Opzet informatiearrangement

Het informatiearrangement voor niet financiële informatie van de Participatiewet bouwt voort op het raamwerk dat bestaat voor de WWB en de Wsw.
CBS en SZW hebben in 2012 met VNG, Divosa, KING en een klankbordgroep van gemeenten het monitoren via reguliere niet-financiële informatie gemoderniseerd conform de IBI spelregels. Daarbij is ook rekening gehouden met het initiële wetsvoorstel Werken naar Vermogen. In principe is daarmee de basis en structuur voor de monitor van de Participatiewet gelegd. Ten behoeve van het monitoren van de Participatiewet worden enkele elementen aan de bestaande periodieke uitvraag toegevoegd. Deze worden in het plan van aanpak toegelicht. De informatievraag met betrekking tot de Wsw is daarentegen door het sluiten van de Wsw voor nieuwe instroom beperkter geworden (geen informatie-uitvraag meer over nieuwe instroom en wachtlijsten)

In het schema is aangegeven hoe de informatie, die nodig is voor monitoren en evalueren, wordt verzameld.



- (statistiek 1) De basis van de kwantitatieve monitor zijn de gegevens die gemeenten periodiek op persoonsniveau opleveren voor de bijstandsuitkeringstatistiek (BUS), de statistiek re-integratie door gemeenten (SRG) en de statistiek Wet sociale werkvoorziening.
Hierbij geldt het principe van eenmalige uitvraag en minst belastende uitvraag.
Het product van deze uitvraag zijn de basisstatistieken over bijvoorbeeld het aantal uitkeringen, loonkostensubsidies, andere re-integratievoorzieningen, en Wsw-werknemers.
De SRG en Wsw-statistiek hebben een half-jaarlijkse frequentie.

- (statistiek 2) Door verrijking met andere administraties, zoals de polisadministraties of UWV-bestanden, worden elementen toegevoegd aan de statistieken. Het product hiervan is een kwantitatieve beschrijving van hoeveel mensen uitstromen naar werk, waar ze werken, wat hun uitkeringspositie voorheen was etc.
De meeste van deze onderzoeken hebben een jaarlijkse frequentie.

- (tijdelijke monitor) Wanneer het te belastend is om de bestaande uitvraag bij gemeenten structureel uit te breiden, is het ook mogelijk om tijdelijk een extra uitvraag te doen. Voorbeelden hiervan zijn de Wsw-thermometer en de aan het UWV-gevraagde rapportages over de doorlichting van het huidige bestand Wajong op arbeidsvermogen.

- (aanvullend onderzoek) Voor evaluatie is het niet voldoende om kwantitatief inzicht te hebben. Om op landelijk niveau inzicht te krijgen worden dus – veelal op steekproefbasis - kwalitatieve onderzoeken verricht, zoals bijvoorbeeld onderzoeken naar de ervaringen van werkgevers en mensen uit de doelgroep van de Participatiewet met de dienstverlening. Ook voor een algemeen beeld over hoe gemeenten invulling geven aan het re-integratiebeleid en

bijvoorbeeld beschut werk in het bijzonder is kwalitatief onderzoek noodzakelijk om inzicht te verkrijgen in de werking van de wet op landelijk niveau.

De eerste drie niveaus van het informatiearrangement (reguliere statistieken, koppeling van bestanden, tijdelijke monitors) zijn nodig voor het monitoren van de Participatiewet en de afspraak over de extra banen en worden uitgeschreven in paragraaf vier.
De laatste twee niveaus van het informatiearrangement (aanvullende onderzoeken en evaluatie) zijn nodig voor de evaluatie van de Participatiewet en worden beschreven in paragraaf vijf. Voor de afspraak over extra banen volstaat een monitor. Mocht een quotumregeling noodzakelijk blijken, dan zal conform dat wetsvoorstel een evaluatie worden ingericht.

4 Informatie voor de monitor Participatiewet en extra banen

Het doel van monitoren is het volgen van de voortgang en resultaten. Monitors kunnen worden gevuld met behulp van reguliere CBS-bijstandsstatistieken, de Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG) en de BijstandsUitkeringStatistiek (BUS) en door periodiek en incidenteel onderzoek. In het algemeen geeft een monitor inzicht in:
- de (tussentijdse) resultaten van beleid
- de verrichte inspanningen / de inzet van middelen en instrumenten.

De Participatiewet regelt dat er één regeling komt voor de re-integratie- en inkomensondersteuning van mensen met arbeidsvermogen. De instroom in de Wsw wordt beëindigd en de toegang tot de Wajong wordt beperkt tot degenen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. In het sociaal akkoord zijn afspraken gemaakt over het aantal nieuwe banen voor mensen met een arbeidsbeperking uit de doelgroep van de Participatiewet[5]. De volgende aspecten worden gemonitord:

a. Het aantal extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking
b. De doelgroep van de Participatiewet
c. De beoordeling van Wajong-ers op arbeidsvermogen en overdracht naar gemeenten
d. De Wsw-populatie
e. De instrumenten
f. Transities naar WW, ZW en WAO van de doelgroep Participatiewet.

a. Het aantal extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking
Met het sociaal akkoord stellen werkgevers in de marktsector (inclusief zorg) zich - oplopend tot 2026 - garant voor 100.000 extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking. De overheid stelt zich garant voor 25.000 extra banen. Als werkgevers deze afspraken onvoldoende realiseren dan wordt een quotumverplichting geactiveerd. Werkgevers krijgen dan een formele, wettelijke verplichting om arbeidsplaatsen open te stellen voor mensen met een arbeidsbeperking en moeten een heffing betalen voor niet vervulde plekken.
Het kabinet werkt een monitor uit om het aantal extra gerealiseerde banen (tot 2026) te volgen. Dit wordt afgezet tegen een nulmeting (peildatum 1-1-2013) van het aantal banen voor mensen met een arbeidsbeperking. Het eerste beoordelingsmoment is over 2015. Dit beoordelingsmoment volgt uit de begrotingsafspraken.

Er zal worden bekeken of werkgevers in de marktsector en werkgevers in de publieke sector hun resultaatsverplichting over 2015 behaald hebben. Met de onlangs gemaakte begrotingsafspraken 2014 is het tempo versneld waarmee werkgevers aan de slag gaan met de garantstelling voor

[5] Kamerstukken II, 2012-2013, 33 566, nr. 15

extra banen. Zo is afgesproken dat werkgevers in de marktsector het aantal extra banen in 2014 verdubbelen naar 5000.

Het ministerie van SZW voert voorbereidende gesprekken met partijen over technische aspecten met betrekking tot de meting van additionele arbeidsplaatsen voor mensen met een beperking. Over de precieze afbakening van de doelgroep vindt op dit moment nog overleg plaats met gemeenten en sociale partners. Zodra de doelgroep duidelijk is, kan de monitor opgezet en uitgevoerd worden.

b. De omvang en samenstelling van de doelgroep Participatiewet

In de eerste paragraaf is de doelgroep van de Participatiewet omschreven. Voor het grootste deel van de populatie van de Participatiewet is de gemeente al verantwoordelijk voor de re-integratieondersteuning. Dat zijn mensen die thans een WWB, IOAW, IOAZ of een ANW uitkering ontvangen. De opzet van het informatiearrangement WWB wordt in grote lijnen gehandhaafd voor de Participatiewet: er is een basisuitvraag voor de statistiek bijstanduitkeringen en re-integratie (BUS en SRG). De staatssecretaris van SZW kan daardoor op dezelfde wijze blijven rapporteren over de mensen die een uitkering ontvangen en de mensen die ondersteuning van de gemeente krijgen. Het gaat dan met name over de duur van de uitkering, de uitkeringskenmerken, de duur van de ondersteuning en de persoonskenmerken van de persoon die ondersteuning krijgt. Door beide registraties te koppelen en te verrijken met informatie uit de gemeentelijke basisadministratie en de polisadministratie ontstaat een monitor waarmee het resultaat van de inspanningen van gemeenten te volgen is (wel/geen werk, aard van het werk).

Nieuwe gegevens die bijgehouden zullen moeten worden, betreffen het toepassen van nieuwe instrumenten. Deze worden beschreven in subparagraaf 4.e.

Naast de reguliere gegevensuitvraag zal de staatssecretaris tijdelijk inzicht geven in de volgende gegevens:

- aantal nieuwe personen met een Participatiewet-uitkering voor wie tevens een re-integratieactiviteit wordt ingezet, gesplitst naar ex-Wajong en overige instroom;
- aantal nieuwe nuggers met een verzoek tot ondersteuning bij re-integratie gesplitst in ex-Wajong en nieuwe instroom;
- aantal ex-Wajongers dat is vrijgesteld van kostendelersnorm (aantal en samenstelling gezin).

c. De beoordeling van Wajongers op arbeidsvermogen en de overdacht aan gemeenten

Met de invoering van de Participatiewet wordt geregeld dat Wajongers worden beoordeeld op arbeidsvermogen.

- Wajongers die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben, behouden hun Wajong-uitkering. Deze uitkering wordt verstrekt door het UWV.
- Van Wajongers die wel arbeidsvermogen hebben komt de Wajong-uitkering te eindigen. Zij kunnen een beroep doen op de gemeente voor re-integratieondersteuning en eventueel een uitkering. Datzelfde geldt voor personen die geen arbeidsvermogen hebben, maar waarvan de duurzaamheid hiervan niet is vastgesteld.
- Werkende Wajongers die naast hun baan een voorziening en/of aanvullende uitkering hebben, blijven vooralsnog bij UWV.

De beoordeling op arbeidsvermogen vindt plaats in drie fasen: een systeembeoordeling op basis van kenmerken, een dossierbeoordeling en ten slotte een beoordeling op basis van individueel onderzoek. De staatssecretaris beziet samen met UWV welke kwaliteitsindicatoren voor het beoordelingsproces en de overdracht gehanteerd zullen worden.

De monitor beoordeling zittend bestand Wajong zal volgen hoeveel Wajongers zijn beoordeeld en wat het resultaat hiervan is. Gevolgd wordt hoeveel Wajongers in welke fase beoordeeld worden. Ook wordt de samenstelling van kenmerken gevolgd van de groep die respectievelijk een

systeembeoordeling, een dossierbeoordeling en een beoordeling na gesprek krijgt.
Van alle Wajongers die beoordeeld zijn, wordt gevolgd wat de situatie daarna vervolgens is:

- is er wel/geen sprake van duurzaam arbeidsvermogen
- blijven ze bij UWV of worden ze overgedragen aan gemeenten
- vindt inkomensondersteuning door gemeenten plaats
- vindt begeleiding naar werk door de gemeenten plaats en zo ja welke
- wat voor werk vinden de overgedragen Wajongers (regulier/beschut, voltijd/deeltijd, vast/ tijdelijk, werknemer/ondernemer).

Ook de omvang en samenstelling van de groep overgedragen Wajong-ers die terugkeert naar het UWV wordt gemonitord, omdat de mate van arbeidsongeschiktheid binnen 5 jaar zodanig kan zijn verslechterd dat sprake is van duurzaam geen arbeidsvermogen. De verwachting is dat door bestandskoppelingen de beoordeelde Wajong-ers gevolgd kunnen worden en dat dit niet of nauwelijks zal leiden tot administratieve lasten. Hiermee wordt een algemeen beeld gegeven van de zorgvuldigheid en de effecten van de overdracht van Wajong-ers met arbeidsvermogen naar gemeenten.

Subparagraaf 4.e gaat in op de re-integratie-instrumenten die door gemeenten worden ingezet voor de overgedragen Wajong-ers in het bijzonder en voor de gehele populatie van de Participatiewet in het algemeen.

d. De Wsw-populatie

Instroom in de Wsw is per 1 januari 2015 niet meer mogelijk. De mensen die dan onder de Wsw werkzaam zijn behouden hun wettelijke rechten en plichten. De statistiek Wet sociale werkvoorziening zal ook na 1-1-2015 als zelfstandige informatie-uitvraag blijven, zij het in een afgeslankte vorm. Zo blijft er zicht op de ontwikkelingen in het Wsw-bestand.
Het kabinet zal, conform de motie Kerstens[6], het evenwicht tussen de uitstroom uit de sociale werkvoorziening en de instroom in de markt- en premiegesubsidieerde en collectieve sectoren en beschut werk, jaarlijks monitoren en de Tweede Kamer over de voortgang informeren. Uit voorbereidende gesprekken met het CBS blijkt dat deze informatie door koppeling van informatie uit de SRG en de BUS en de polisadministratie beschikbaar komt. Zodra duidelijk is hoe beschut werk in de gemeentelijke registratie wordt verwerkt, kan de monitor opgezet en uitgevoerd worden.

De staatssecretaris van SZW heeft voorts met de VNG afgesproken om een "thermometer" te ontwikkelen om te volgen of de onderliggende aannames voor de berekening van de financiële middelen voor het zittend Wsw-bestand houdbaar blijven. Het gaat daarbij om het feitelijk aantal sw-plekken afgezet tegen de prognoses die SZW heeft gehanteerd in het financieel kader van de Participatiewet, evenals de kosten die gemeenten maken voor de Wsw afgezet tegen de beschikbaar gestelde financiële middelen. Gedurende een periode van zes jaar wordt inzicht gevraagd in de inspanningen van gemeenten om de bezuinigingsdoelstellingen te realiseren.

e. Specifieke instrumenten

Hiervoor is beschreven hoe de uitwerking van de Participatiewet voor specifieke groepen gemonitord wordt. Daarnaast zal de staatssecretaris van SZW de inzet van re-integratievoorzieningen door gemeenten monitoren.

De Participatiewet introduceert voor gemeenten nieuwe instrumenten als beschut werk, no risk polis, maar ook werkvoorzieningen voor mensen met een arbeidsbeperking en de mogelijkheid om loonkostensubsidie structureel in te zetten. Gevolgd wordt hoeveel en welke mensen met een voorziening beschut werk werken en in welke mate loonkostensubsidie en andere instrumenten (no

---

[6] Kamerstukken II 2012/13, 29 817, nr. 120

risk polis, begeleiding op werk en overige werkvoorzieningen) worden ingezet, en voor hoe lang. De inzet van (combinaties van) instrumenten is te beschouwen als prestaties van gemeenten. Door ook de inzet van instrumenten te koppelen aan de gemeentelijke basisadministratie en de polisadministratie is een beeld te verkrijgen van wat werkt voor wie (effecten en effectiviteit) hetgeen nodig is voor inzicht in de werking van de wet.
De loonkostensubsidie is een dragend instrument voor de Participatiewet. Daarom dienen een aantal specifieke kenmerken vastgelegd te worden, zoals de duur, de hoogte van de loonwaarde, of nog aanvullend bijstand wordt verstrekt, de aard en omvang van het dienstverband etc.

Met het CBS wordt nog bezien of de informatie over de loonkostensubsidies in de BUS of de SRG wordt uitgevraagd. In de re-integratiestatistiek SRG wordt al gerapporteerd over de mate waarin een aantal instrumenten wordt ingezet. Met het CBS wordt nu technisch overleg gevoerd om ook de voor de Participatiewet kenmerkende instrumenten in deze statistiek op te nemen. Het gaat daarbij specifiek om beschut werk, no risk polis, begeleiding op de werkplek en andere werkvoorzieningen.

f. Tijdelijke monitor transities van Participatiewet naar WW, ZW en WAO
Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om bij Algemene Maatregel van Bestuur de betreffende ZW/WIA/WW-uitkeringlasten ten laste te brengen van de gemeente. Die maatregel kan worden getroffen als het aantal verstrekkingen van ZW/WIA/WW-uitkeringen aan mensen die vanuit de Participatiewet aan het werk zijn gegaan, bovenmatig uitpakt.
Monitoring moet uitwijzen of dit het geval is. Bedoelde monitor zal het verschil in beeld brengen tussen: (a) het, via toekomstige metingen vast te stellen, aantal ZW/WIA/WW-uitkeringen aan mensen die vanuit de Participatiewet aan het werk zijn gegaan; en (b) de via een nulmeting te bepalen hoeveelheid ZWWIA/WW-uitkeringen die in het pre-Participatiewet tijdperk aan een vergelijkbare *referentiegroep* werden verstrekt.[7] Naar verwachting kunnen in het najaar van 2017 de eerste gegevens hierover worden gerapporteerd. De laatste rapportage is voorzien in 2020.

5 Uitwerking van de evaluatie van de Participatiewet

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal binnen zes jaar na inwerkingtreding van de Participatiewet een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet aan de Staten-Generaal toezenden. Voor de periode van zes jaar is gekozen, omdat de wet (in het bijzonder de nieuwe elementen daarbinnen) voldoende tijd moet krijgen om zich te bewijzen. Dit betekent overigens niet dat de regering de Kamer dan pas voor het eerst informeert. Via monitorrapportages zal de Tweede Kamer periodiek worden geïnformeerd over de uitvoering en resultaten. Tussenevaluaties zijn voorzien in 2017 en 2019. In 2018 is de beleidsdoorlichting van artikel 2 uit de begroting van SZW over de uitgaven voor de Participatiewet, de Wet sociale voorziening en Toeslagenwet. De eindevaluatie van de Participatiewet volgt in 2020. Bijlage 1 geeft de inhoud en frequentie van de rapportages aan de Kamer weer.

In het voorjaar 2013 heeft het ministerie van SZW een expertmeeting georganiseerd met deskundigen op het gebied van evaluatieonderzoek van universiteiten, CPB, SCP, CBS, Algemene Rekenkamer en DWI Amsterdam. De inzichten zijn bij dit plan van aanpak betrokken.
Bij een evaluatie staan de volgende vragen centraal:
- worden de doelen van beleid gerealiseerd? (doelrealisatie);
- worden de doelen bereikt dankzij het beleid? (beleidseffectiviteit);
- zijn er positieve en negatieve neveneffecten van beleid?

[7] Omwille van de leesbaarheid wordt hier gesproken van 'hoeveelheid' of 'aantallen'. Uiteraard zullen die straks in percentages worden omgezet om vergelijking mogelijk te maken.

Zoals in paragraaf 1 is aangegeven is het hoofddoel van de Participatiewet om zo veel mogelijk mensen met een arbeidsbeperking aan de slag te helpen, zo mogelijk bij reguliere werkgevers. Het moet normaal worden dat mensen met een arbeidsbeperking deel uitmaken van het arbeidsproces. Dat vraagt om een forse cultuurverandering. Om de beleidseffectiviteit van (onderdelen van) de Participatiewet vast te stellen, volstaat een vergelijking van het aantal arbeidsbeperkten met werk in 2020 met het aantal bij aanvang van de wet niet. Deels zal de verandering namelijk toe te rekenen zijn aan de economische ontwikkeling en niet aan de wet. Bij de evaluatie zal rekening worden gehouden met de invloed van exogene factoren, zoals de conjunctuur. Om de invloed van de Participatiewet in combinatie met de afspraak over extra banen vast te stellen, is het nodig om na te gaan of de veronderstelde werking van de Participatiewet daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Een beeld van de uitvoeringspraktijk is noodzakelijk. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de informatie uit de monitoring (zoals hiervoor geschetst) aangevuld met specifiek onderzoek.

Daartoe wordt in eerste instantie gebruik gemaakt van informatie die door Cedris en Divosa op branche- en gemeentelijk niveau wordt opgehaald en gedeeld, zoals in de Divosamonitor. Landelijke representatieve steekproeven onder werkgevers, de mensen uit de doelgroep en gemeenten vullen dit beeld waar nodig aan. In het evaluatieonderzoek wordt de situatie voor de invoering van de Participatiewet (2014) vergeleken met de situatie na de invoering van de Participatiewet namelijk in 2016 (korte termijn) en 2018 (middellange termijn). Deze onderzoeken richten zich op de ervaringen en tevredenheid van werkgevers, mensen uit de doelgroep en gemeenten. Op basis van deze onderzoeken is een landelijk beeld te krijgen over de mate waarin de Participatiewet bijgedragen heeft aan de tussendoelstellingen uit het figuur in de paragraaf over doelen. Meer concreet gaan de onderzoeken over:

- werkgevers: ervaringen en mate van tevredenheid met werkgeversdienstverlening van gemeenten en UWV (Wajongdeel), het functioneren van de werkbedrijven, beschut werk, de inzet van instrumenten als loonkostensubsidie, no-riskpolis en werkvoorzieningen en de bereidheid tot en ervaringen met aanname en in dienst houden van mensen uit de doelgroep van de Participatiewet.
- mensen uit de doelgroep: een cohort van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt wordt gevolgd en bevraagd naar ervaren dienstverlening, kennis van rechten en plichten en het aanspreken van hun mogelijkheden en hun tevredenheid over de dienstverlening.
- gemeenten: interviews over ervaringen met de voorbereiding (2014) en met de samenwerking (2016, 2018), knelpunten in de uitvoering en goede voorbeelden en een deskresearch naar het geformuleerde re-integratie- en participatiebeleid.

Ten slotte komt er een specifieke evaluatie van de werking en effectiviteit van het instrument loonkostensubsidie, omdat dit een dragend instrument is binnen de Participatiewet. Causale effecten zijn vaak lastig aan te tonen, maar met behulp van geavanceerde evaluatietechnieken is het schatten van de effectiviteit van het instrument loonkostensubsidie mogelijk.

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag in welke mate de Participatiewet heeft geleid tot een betere arbeidsmarktpositie van de doelgroep Participatiewet zijn de volgende onderzoeksvragen relevant:

- de mate van realisatie van banen voor mensen uit de doelgroep van de Participatiewet
- de mate waarin gemeenten re-integratieondersteuning bieden aan de doelgroep en de resultaten daarvan
- de wijze waarop gemeenten hun beleidsvrijheid hebben ingevuld (landelijk beeld):
    - in welke mate hebben zij beleid geformuleerd voor re-integratie van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt;
    - in welke mate gaat dat beleid uit van een integrale aanpak, versterken van eigen kracht, maatwerk en voorkomen van uitkeringsafhankelijkheid;

    - in welke mate is helder en eenduidig vastgelegd in gemeentelijke verordeningen wie wanneer gebruik kan maken van welke voorziening (loonkostensubsidie, beschut werk, werkvoorziening en no-riskpolis)?
- de mate waarin op regionaal niveau sprake is van een afgestemde werkgeversaanpak, afspraken over inzet instrumenten en het vaststellen van de loonwaarde
- de mate waarin werkbedrijven functioneren als schakel tussen werkgever en de mensen uit de doelgroep van de Participatiewet
- de werking en effectiviteit van het instrument loonkostensubsidie
- de wijze waarop de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de Wsw en de nieuwe voorziening beschut werk bestuurlijk, organisatorisch en bedrijfsmatig wordt vormgegeven.
- de wijze waarop aan gemeenten overgedragen Wajongers ondersteund worden en wat hiervan het resultaat is.
- de mate waarin gekeken wordt naar de mogelijkheden in plaats van de beperkingen van de doelgroep.
- de gedragsreacties van mensen uit de doelgroep, werkgevers, gemeenten, sw-bedrijven, re-integratiebedrijven en de werkbedrijven naar aanleiding van de Participatiewet en de afspraken over extra banen.

Bij de nadere inrichting van de evaluatie zullen we deskundigen uit de wetenschap betrekken. Bij de drie onderzoeken naar ervaringen van werkgevers, mensen uit de doelgroep en gemeenten zullen sociale partners, cliëntorganisaties, brancheorganisaties en VNG betrokken worden.

Bijlage: rapportages aan de Kamer

1. Banenmonitor
Inhoud : naleving van afspraak sociaal akkoord over extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking
Frequentie: eenmaal per jaar : eerste voorjaar 2016 over stand van zaken eind 2015
laatste voorjaar 2027 over stand van zaken eind 2026

2. Kwantitatief beeld uitkeringspopulaties
Inhoud : omvang en samenstelling bestanden Wsw, Participatiewet en inzet re-integratievoorzieningen door gemeenten.
Frequentie: tweemaal per jaar: 2e halfjaar 2015 zijn CBS-statistieken en aanvullende rapporten over het 1e halfjaar van 2015 beschikbaar.

3. Monitor herbeoordelingoperatie Wajong
Inhoud: resultaat van herbeoordeling en hoe het verder gaat met herbeoordeelde, populatie werkenden Wajongers die voor re-integratie onder UWV vallen, groep die na overdracht terugkeert naar UWV
Frequentie: jaarlijks te beginnen vanaf 2015 tot 2020

4. Monitor Wsw
Inhoud: thermometer WSW en evenwicht uitstroom Wsw/instroom in de markt- en premiegesubsidieerde en collectieve sectoren en beschut werk (motie Kerstens),
Frequentie: thermometer tweejaarlijks te beginnen vanaf 2015 tot 2020
motie Kerstens: jaarlijks

5. Monitor stromen naar ZW/WW/WAO doelgroep Participatiewet
Inhoud : aantal mensen uit doelgroep Participatiewet die doorstromen naar ZW/WW/WAO-uitkering
Frequentie: jaarlijks te beginnen in 2017 tot en met 2020

6. Rapportage nulmeting
Inhoud:
- het kwantitatieve beeld van de omvang en samenstelling in 2014 van de populaties Wsw , Wajong, bijstandsregelingen, Anw en nuggers die om re-integratieondersteuning van gemeenten vragen.
- het aantal ingevulde banen voor mensen met een arbeidsbeperking op 1 januari 2013 geldt als nulmeting voor de afspraken over extra banen.
- drie onderzoeken in 2014 onder respectievelijk werkgevers, mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt en gemeenten. Deze schetsen een beeld van voor invoering van de Participatiewet.

Wanneer: in 2015

7. Eerste tussenevaluatie
Inhoud: korte termijn effecten van Participatiewet, eerste ervaringen van werkgevers, mensen uit de doelgroep en gemeenten, overzicht knelpunten in de uitvoering en bestpractices.
Wanneer: in 2017

8. Tweede tussenevaluatie
Inhoud: identiek aan eerste tussenevaluatie maar dan middellange termijn effecten
Wanneer: in 2019

9. Eindevaluatie

Inhoud: totaalbeeld inclusief effectiviteit loonkostensubsidie en invloed van exogene factoren.
Wanneer: in 2020